

两岸“三通”问题的现状及走势

翁成受*

“三通”问题,是属于两岸之间的交流形式问题,是采取间接还是直接的“三通”,则是反映两岸关系疏远和密切的重要标志。因此,弄清“三通”问题的现状以及发展趋势,就成为把握两岸关系发展变化的重要一环。本文将对此作些肤浅的探讨。

一、两岸“三通”问题的现状

两岸“三通”问题的现状,拟从双方的现行政策和客观存在事实两个层面,加以考察分析。

(一)从政策层面看:

此岸政策: 中央政府对“三通”问题的现行政策主张,集中体现在 1995年 1月 30日江泽民所作的《为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗》的谈话中。他指出:“我们主张不要以政治分歧去影响、干扰两岸经济合作……两岸直接通邮、通航、通商,是两岸经济发展和各方面交往的客观需要,也是两岸同胞利益之所在。完全应当采取实际步骤加速实现直接‘三通’”^①。为了实施这一政策主张,交通部和对外贸易经济合作部根据“一个中国、双向直航、互惠互利的原则”分别于 1996年 8月 19日和 21日颁布了《台湾海峡两岸间航运管理办法》和《关于台湾海峡两岸间货物运输代理管理办法》,并同时考虑到两岸关系的现实情况,决定先开放厦门、福州两个港区作为两岸间船舶双向直航的试点口岸。

彼岸政策: 对“三通”问题的现行政策主要反映在 1995年 4月 8日,李登辉在作为回应江泽民重要讲话的“李六点”中说:“至于两岸商务航运往来,由于涉及的问题相当复杂,有关部门必须多方探讨,预作计划,在条件成熟时,两岸人士就此进行沟通,以便透彻了解问题和交换意见”^②。同年 5月初,台湾“行政院”正式通过了“境外航运中心设置作业办法”,并确定由高雄港受理“境外转运业务”。台湾“交通部”刘兆玄宣称:“两岸航线视为特殊航线,既不是国内,也不是国外航线。境外转运作业将限外籍轮船(包括两岸商船的权宜船)经营,货物须遵循不通关、人员不准入境的规定”^③。可能由于“境外航运中心”备受台湾各界质疑,抑或面临香港“97回归祖国”的压力,台湾当局又抛出了“两岸经贸特区”、“经贸营运特区”等构想。最近,台湾政界人士又宣称“三通戒急”。

从上述两岸当前对“三通”的政策和措施比较来看,可以发现彼此之间存在很大的反差:

首先,定位上的反差。中央政府是在“一个中国”架构前提下制定解决“三通”问题的政策。其《两岸航运管理办法》和《两岸货代管理办法》就是根据“一个中国、双向直航、互惠互利”的原则制定的。两个《管理办法》的第三条都明定两岸间航运和货运均“属于特殊管理的国内运输”。第五条分别规定从事两岸航运业务必须是“中国大陆或者台湾地区的独资航运公司;中国大陆和台湾地区投资者合资或合作的国际货物运输代理企业”^④。这样定位既符合“一个中国”原

* 作者为厦门大学台湾研究所经济研究室主任、研究员。

则,也充分考虑到两岸关系的现实。台湾当局则不同,刻意模糊“三通”定位。在其“境外航运中心”中规定:两岸间航线“既不是国内,也不是国外”,“转运作业将限外籍轮船(包括两岸商船的权宜船)经营,”而且货物“不通关”,人员“不入境”。这样规定,实际上把两岸间的航线视为国际航线。第二,目标上的反差。祖国大陆政府把加速实现两岸“三通”看成是“两岸经济发展和各方面交往的客观需要”,“两岸同胞的利益所在”加以不懈的追求;而台湾当局则把“中共放弃武力犯台”、“承认台湾是对等的政治实体”、“两岸平等参与国际组织”作为开放“三通”所要索取的目标。在其所谓的《国家统一纲领》和《两岸直航的问题与展望说明书》中都表达了这一无理的索求。这实际是以“三通”作为政治筹码。第三,时间上的反差。祖国大陆强调尽快实现“三通”。早在1979年人大常委会《告台湾同胞书》中就提出尽快实现“三通”的倡议,1995年元旦江泽民在发表重要谈话中又指出:“完全应当采取实际步骤加速实现直接‘三通’”。1996年8月,颁布的两个《管理办法》并先行开放厦门、福州两个港区作为两岸双向直航的试点口岸,就是为尽快实现“三通”所采取的重要步骤;台湾当局则尽量拖延开放“三通”时间。其“拖”的手法可谓不断翻新:最先是“封死”,如把“三通”放在所谓的《国统纲领》的中程阶段,而从“近程阶段”进入“中程阶段”,只有令中央政府无法接受的条件,而没有具体时间表,这就等于把“三通”的开放时间“封死”;其后是“淡化”,如在“李六点”中以强调“三通”“问题相当复杂”,“必须多方探讨、预作计划”等为借口,以淡化开放“三通”的时间概念;最近是“戒急”,面对台湾民众要求开放“三通”呼声日益高涨,台湾当局则以“戒急用忍”、“三通戒急”来说服民心,告戒民众“三通绝对不是单纯的经济问题,更涉及国家安全问题”,“在国家安全未获完全保障前,中华民国政权未获充分尊重前,绝不能轻率三通”。因此,要“戒急用忍”^⑤。

通过以上的比较分析,我们不难看出两岸对解决“三通”问题的政策不同,实际上是两岸当前政治矛盾的一种表现。

(二)从实际层面看:

由于两岸对解决“三通”问题的政策南辕北辙和经济规律的作用,使得两岸之间“三通”的实际运作就出现了多渠道、多元化的沟通形式。

第一种形式:间接“三通”。由于台湾当局现行的“三不通”政策限制,两岸之间的航、邮、商往来须经由第三地中转的“通”,称为“间接‘三通’”。承担中转业务的有香港、澳门、菲律宾、新加坡、日本、泰国等地。因为香港具有其它中转地无法比拟的优势,所以香港成了最主要的中转站,在两岸“间接‘三通’”中扮演了举足轻重的角色。

间接通航:这是两岸“间接‘三通’”的主体,也是通邮、通商的主要载体。它包括间接的海航与空航两个部分。参与海航的船公司大多为祖国大陆和台湾资本。这些船公司在香港或其它港口都设有自己直属的办事处或代办处。此外,也有一些香港资本的船公司的商船参与两岸的间接航运。两岸间接空航,主要是走台湾经香港或澳门转往大陆的航线(约占空运量的96%),也有经马尼拉等国际航空港中转的。目前,台湾有“中华航空公司”和“长荣航空公司”办理,“一票到底”业务,即由台湾经澳门到大陆的台湾同胞,只要持一张机票,即可在澳门直接转乘大陆航空公司和澳门航空公司的班机到祖国大陆。间接通商:这是目前两岸之间贸易交流的主要形式。其中转地主要是邻近祖国大陆或台湾的国家和地区,两岸的间接贸易额有40%以上是通过它来完成的。据香港海关统计,1995年两岸经香港转口的间接贸易额为209亿美元,其中台湾货物输进大陆为178.87亿美元,大陆货物输往台湾为30.80亿美元,大陆逆差额达148.07亿美元。1996年前9个月,两岸经港转口间接贸易额为158亿美元,全年估计可望超过215亿美元,大陆逆差将要突破150亿美元。在台湾当局看来,这种形式的贸易非但不会直接影响其

“安全”,而且还可获取大量的顺差,因此,间接贸易就成为其迄今刻意要坚持的两岸通商形式。间接通信:传统通邮指的是邮政,现代意义上的通讯包括邮政和电信。它是联系两岸的“神经系统”。不过,由于台湾当局的政策限制,两岸之间的通信,目前也要经过第三地中转。其中以香港中转为主流。邮政业务包括邮件传递和储蓄汇兑。邮件传递目前有航空和水陆两渠道。两岸各自邮局将寄往对岸的信件、包裹等汇总,按航空与水陆两类封包,分别交给航空公司和轮船公司,运至香港,再由航空和水陆送往对岸各地。据统计,现在每天约有近万件邮件来往于两岸。虽然业已建立了函件挂号、特别传递、包裹收寄等邮件的认证及查询系统,但由于要经过香港中转,邮包损坏、函件丢失、时间延误等情况时有发生;储蓄汇兑因受台湾政策限制,目前仍无法通过邮局通汇,而必需经由第三地外资银行转汇。平均每月约在1200多万美元,其中有一分之一的两岸间接汇款业务由美国花旗银行承办。由于间接转汇手续费较高(平均每笔汇款要缴600—800新台币手续费),徒增民众负担,因此要求开放邮局直接汇兑的声浪日益高涨。

第二种形式:准直接“三通”。由于间接“三通”具有“劳民伤财”和违背“地缘经济原则”的弊端,因此在市场法则的作用下,一种介于间接与直接“三通”之间的准直接“三通”形式便应运而生。它集中体现在两岸贸易关系的货物运输上。其具体运作方式有两种:一种是两岸的货物由各自指定货船运抵香港水域范围湾靠,不必换船重新装卸,也不必报关,只需有关人员上岸办理财务手续和转换单证,再由原来的货船运送到对岸;另一种方式则更为简便,只需货船湾靠香港水域,有关人员不必上岸,一切手续均直接在船上办理,直接将货物运往对岸。这两种运送货物方式,虽然都途经香港水域湾靠,但都是“一船运到底”,因此也叫“转单不转运”的变相直接“通航”。据有关部门估计,1995年这种准直接贸易额约达90多亿美元,约占两岸贸易总额的45%左右。

第三种形式:直接“三通”。由于准直接“三通”仍需经湾靠第三地水域,运送成本依然高昂,于是一种更为便捷的直接“三通”形式便悄然出现。这种“直通”形式主要发生在福建、浙江、广东沿海的突出部与台湾的西海岸和东北海岸,以及金门、马祖等地之间。其内容涉及到航、邮、商三个层面。直接通航,主要表现在台湾渔船直接运送台湾民众来大陆东南沿海寺庙敬香,以浙江的普陀山、福建福州的鼓山、厦门的南普陀和莆田市的湄州岛等地为主。近年来,直接来往台湾两岸的船只达数千艘次,尤其每年妈祖生日,都有几百艘渔船运载近万台湾民众来湄州岛向妈祖敬香。直接通邮,主要是指储蓄汇兑。主要是台湾的银楼业者积极拓展与大陆通汇业务,这些银楼业者汇款能力很强,每笔几十万美元的汇款已较常见。尤其大陆在厦门等沿海经济特区定点开放新台币直接兑换人民币业务后,这种直接通汇管道显得格外活跃。直接通商,就是两岸的直接贸易。其现存的可分为两种方式:一种是半官方交易,即台湾渔民、商人到大陆指定口岸与大陆地方对台贸易公司直接进行商品交易,目前年成交额约4亿美元;另一种方式是民间交易,即大陆沿海渔民私商与台湾渔民及小商人直接进行小商品交换,亦称两岸小额贸易,年成交额约1亿美元左右。

综上所述,两岸之间现存的“三通”形式是以间接为主,准直接为辅,直接为补的。这种多层次、多元化“三通”格局的存在,说明了以下三点:其一,间接“三通”之所以成为迄今为止两岸之间交流形式的主体,这完全是由台湾当局以“台湾安全”为理由筑起的“三不”政治樊篱造成的。台当局在国际反华势力的支持下,基于自身的政治利益考虑,对现阶段两岸之间的交流形式进行了精心的选择与控制,并把它局限在“直接不许,间接合法”的框架上。其二,台湾当局“政治力”的作用并非能长久地主控两岸“三通”的走向,随着内外环境的变化,在地缘经济原则和市场经济法则的作用下,其设立的政治樊篱毕竟已被突破。近些年来越来越多地出现“转单不转

运”的准直接“三通”和两岸直接交易以及直接来往的直接“三通”的现象;足以证明这一点。其三,中央政府一贯主张两岸之间应尽快实现“三通”,其推动“三通”政策的基点是建立在“一个中国、双向直航、互惠互利”的原则上。这和地缘经济原则及市场经济法则完全相符合,因而能因势利导逐步取得“三通”的主导权,因此,中央政府不但能够承认准直接和直接“三通”形式存在的合法性,而且还能采取一系列实际步骤促进和扶植其朝着更加有序的方向发展

二、两岸“三通”的走向

由于两岸关系复杂、充满变数,因此对“三通”问题的发展趋势进行预测,并非易事。下面只是根据它的基本现状,对它在可预见的未来几年里的大致走向,勾勒出几个粗线条。

(一)全面解决“三通”问题短期内还有相当的难度

这里所说全面解决“三通”问题,系指按照“一个中国”原则,全部开放两岸之间的航、邮、商双向直接交流。这种全面开放,无疑使两岸关系进入正常化。但从各方面情况分析来看,在未来几年内,却有许多难以逾越的障碍:

1 两岸之间的政治鸿沟,难以跨越。中央政府无论是过去、现在和将来,都绝不可能放弃“一个中国”的大原则,去换取台湾当局对“三通”的开放。而台湾当局也一时难以改变“一台一中”僵化了的政治立场,其政策走向越来越偏离“一个中国”原则。两岸政治鸿沟的扩大,是全面解决“三通”问题的一大障碍。

2 台湾当局开放“三通”的要价,高得让人无法接受。台湾当局宣称:“我们不是拒绝全面开放‘三通’,只是要在安全、对等、尊严的前提下开放。”它所谓的“安全”,就是要大陆作出“不用武力犯台”的承诺。所谓“对等”,就是要大陆承认“中华民国在台湾是主权独立的国家”。所谓“尊严”,就是要任其“扩大国际生存空间”,在国际舞台上搞“两个中国”或“一中一台”。对于这种离经叛道的要求,中央政府无论如何都不会接受。问题是台湾当局缘何要重弹不可能要到的价码呢?这除了说明台湾当局“独台”心态严重之外,还说明其害怕解决“三通”问题。认为一旦全面开放“三通”,两岸交流便捷,关系发展快了,将对“台湾安全不利”。正是基于这种判断,所以李登辉声称:倘若现阶段就实施“三通”,就会上“中共的当”,被“中共吃掉”。于是,他向台湾民众惊呼:“三通戒急”!^①

3 全面开放“三通”的外部环境,也还不成熟。主要是来自美日的障碍。首先是美国,它希望两岸长期处于分离状态,这样它不但可以不断地将军火销售给台湾,而且还能达到遏制中国发展的目的。1995年6月,美国为李登辉提供宣扬“分裂”的舞台,使两岸关系急转直下。由于两岸关系陷入紧张状态,台湾当局就特别增列“维护国家安全”为预算编列的优先事项。1997年度台“国防预算”高达2700多亿元,约占总额的22%,较上年度增幅达7%,其中有相当一部分用以向美国购买新式武器和军工技术。台湾巨大的购买力,既是美国支持台湾当局闹“分裂”的结果,又是刺激美国继续支持李登辉搞“分裂分治”的诱因。由于美国利益的嵌入,两岸敌对状态就不易化解。因而,全面“三通”在短期内也就不可能实现。其次是日本也想从两岸“分裂”中渔利。日本表面上赞成“一个中国”,但实际上希望两岸持续“分裂”下去。这样,它可以从渔翁得利:一则由于两岸处于“分裂”状态,形不成合力,日本可以乘机声称钓鱼台岛屿主权属于它;二则由于两岸未能全面“三通”,两岸经贸关系采间接交流形式,日本可分享“转口”的“红利”,据报道,台有意把冲绳当作“第二个香港”进行投资,日本的受益将更大^②。三则由于两岸长期对立,台湾因担心对大陆市场依赖大而对两岸经贸采取紧缩政策,转而依靠日本市场进口大量机械设备和零部件,日本便趁机扼住关键技术不放,这样,台湾将逐渐成了日本的“加

工”工业区;四则由于两岸的对立,使日本得以控制台湾经济,并把它编入其所谓的“雁行分工模式”,这实际上把台湾经济作为日本向东南亚市场扩张的中间环节,有利于它在亚洲建立“日元圈”,实现其充当亚洲经济龙头老大的战略。此外,特别要指出的是,美日“安保”条约的签订,意味着美日将联袂控制台湾,遏制大陆,称霸亚太。由于台湾被纳入美日的战略利益结构中,使得全面解决两岸“三通”问题显得更加复杂和困难。

(二)局部解决“三通”问题将势在必行

虽然全面解决“三通”问题尚有许多不可逾越的障碍,但局部地解决“通航”问题则是大势所趋,势在必行。

1 是两岸经贸关系发展的必然要求。随着两岸经贸关系持续发展,台商投资大陆数量增多和规模扩大,使得两岸双边贸易额扶摇直上,据统计,仅间接贸易额一项,就从 1979 年的 0.78 亿美元升至 1995 年的 209 亿美元,若加上准直接和直接贸易额,1995 年两岸贸易额一般估计大约在 250 亿美元左右。据保守估计,近几年来,两岸经香港转口的海上货流量每年约达 1000 万吨左右,运送这些货物的商船每年靠泊大陆港口就有 400 多艘次。可见,两岸之间的航运市场已颇具规模。但由于受制于台湾当局政策,使得航运要绕道第三地中转。这样,既要多费时又要多费钱。据有关单位核算,从台湾经香港到厦门,海运航程达 800 多海里,包括中转停留,至少得花两天时间。若由台湾直航厦门港,航程仅 150 海里,缩短 600 多海里。航运路程的延长,运费也随之增加。从高雄港直航厦门港,一个 20 尺货柜所需运费不超过 350 美元,若经香港中转则需 1400 美元。可见,两岸经贸关系发展到今年,开放两岸之间的海上直接航运,“已迫临非突破不可的关口了”。

2 也是台湾实施亚太战略的需要。在美日亚太战略的大框架内,台湾也精心设计了自己的亚太战略。其主要内容是“南联、西和、北进”。“南联”,就是要和东南亚、大洋洲、拉丁美洲国家建立紧密的经济政治联系。“北进”,就是继续与美日两国保持密切的政治经济联系。何谓“西和”,台湾当局认为:大陆“是台湾目前政治、军事风险的来源,不过也是经贸互补区”。由此可见,其“西和”担负着政治、军事、经济的三重功能。换言之,既要保证台湾“南联”、“北进”拓展“国际空间”,又要防止“中共武力犯台”,同时还要从大陆市场猎取经济利益。为了同时达成三大目标,对大陆既不能全面开放“三通”,也不可能全部关死。于是,有限地与大陆保持良性互动,向大陆网开一面,开辟一条“直通”的渠道,就成了“西和”战略运用的重要一环。

3 台湾当局维持间接通航的时空已十分有限。今后几年,台湾当局即便仍不开放直航,准直接贸易额也将超过间接贸易额而成为两岸贸易的主流,此其一。香港回归在即,台湾当局正在策划“将两岸间接往来的重心,悉数移往澳门”。澳门是 1999 年主权回归中国,距离香港回归时间,也只有两年半。如此之短的时间,其实际意义确实不大,此其二。澳门之后,台湾也有人提出以日本、菲律宾、越南等地作为中转站。如若这样,两岸间货物的“运输成本将更高,发货期限也将更长”,将更为“劳民伤财”,势必引起更大的反弹,此其三。此外,目前两岸都在做加入世界贸易组织的努力,一旦两岸都加入世贸组织,两岸间仍不“直通”,也不符合世贸组织的总协定精神。上述情况表明,台湾当局固守“间接通航”的时间和空间都已极为有限了。

4 大陆给了台湾纾解“三通”压力的《办法》。近年来,随着内外环境的急速变化和香港回归中国的日期迫近,以及岛内民众要求开放“三通”声浪的空前高涨,强烈地冲击着台湾当局的“三不通”政策。在强大的压力下,台当局便先后抛出了“境外航运中心”,“两岸经贸特区”等。另据悉,台“经济部”还完成了“两岸通航可行性方案与策略研究报告”。所有这些,虽然都刻意模糊了两岸间航运的定位问题和背离了“一个中国”原则,但多少说明对“三不通”政策某些松动和谋求局部突破的意向。大陆两个《管理办法》的出台,并决定先开放厦门、福州两个港区作为

两岸间船舶直航的试点口岸。台湾民众对此反映极为热烈,不但顺民心合民意,而且在某种意义上讲,也给了台湾当局纾解压力,钻出“三不通”茧壳提供了一条对接途径和可行办法。通过以上分析,我们有理由对在较短的时间内,局部解决“三通”问题,实现双向直航,持比较乐观的态度

(三)两岸之间“通航”的几种可能选择

由于大陆两个《管理办法》的颁布和厦、福两个港口的开放,已清楚地把“通航”的原则和步骤以及具体做法和盘地托出,因此,现在的问题是台湾如何对接。从观察分析来看,台湾当局开放“通航”较有可能的选择,大致上有以下几种:

1 继续以香港为主要中转地。九七年以后香港回归祖国,两岸经过香港中转的性质将由现在间接中转变为中国境内的直接中转。这虽然是台湾方面所不愿意接受的。但今天,台湾当局在强调“务实”与“戒急用忍”的价值观念主导下,仍将可成为其一种重要的选择。一则,这种选择虽是属于一个国家境内的直航,但它毕竟不是与中国大陆直航,而是仍然经由香港中转,这于所谓的维护“台湾安全”有利;二则,继续维护以香港为中转地,与台湾直接打交道的不是中央政府,而是香港特别行政区政府,这样至少在名义上仍可坚持所谓的“三不通”政策;三则,维持香港中转,本来就是台湾轻车熟路,一切都是现成的,在通航运作上“不必耗费巨资”另起炉灶;四则,还可利用中国政府需要维护回归后香港的稳定与繁荣做筹码,与中国政府进行讨价还价地谈判;最后,至于因应台湾民众强烈要求直航“三通”的行为,一方面可用“戒急‘三通’”的办法,加以稳住,另一方面还可透过放宽“准直航”的方式,进行安抚。上述情况表明,这种选择具有一定的可能性。最近,台湾当局正在制定九七后驻港机构问题的多项应变方案,其中以“陆委会”牵头“合署办公”为第一优先方案,正说明了这种选择的可能性。

2 以“经贸营运特区”作为两岸定点“三通”的试点。目前台湾当局正在策划对“经贸营运特区”作战略性的调整。据悉,经调整后该“特区”将可逐步开放“三通”项目。其开放的最终程度:在通航方面,台湾当局“将准许两岸船舶、飞机,定期往来于经贸营运特区与大陆之间”;在通商方面,“凡是属于负面表列的大陆物品在运抵特区之后”,“不得经销区外”,“非负面表列的大陆物品,在完成海关课税程序后,就可运离特区”;在通汇方面,两岸厂商在特区内交易,可以“直接以外币作为支付工具”,特区内的台湾金融机构亦可“直接与大陆金融机构通汇”;在人员往来方面,将“开放部分大陆专门性、技术性人员进入特区工作”等^⑦。诚然,这种以渐进方式寻找开放两岸间“三通”的作法,仍以“将视两岸互动情形”,“两岸关系若能处于和谐状态”为条件。这里必须指出,中央政府已在“互动”、“和谐”方面做了大量的努力,现在的问题在于台湾当局是否有真正的诚意“逐渐开放‘三通’”。可见这种选择能不能变为现实,关键在于台湾方面。

上列二种选择,仅是台湾方面为因应正在变化中的环境所可能作出的反应。由于两岸关系背景极为复杂,充满变数,随着环境的变化,可能还有别的选择。但“万变不离其宗”,一般说来,其任何选择都不可能离开其对中国大陆现行政策的基本框架。

注释:

① 《人民日报》1995年 1月 31日第一版。

② 台《中央日报》1995年 4月 9日第 1版。

③ 台《中国时报》1995年 5月 5日。

④ 《国际商报》1996年 8月 22日。

⑤ 台《中国时报》1996年 10月 22日。

⑥ 台《中央日报》1996年 10月 21日。

⑦ 台《经济日报》1996年 5月 5日。

(责任编辑 若楠)